

Хабибуллин Алмаз Рашитович

**Формирование и закрепление современных
принципов местного самоуправления в правовой системе
Российской Федерации**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2007 г.

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Филиппов Николай Кондратьевич

кандидат юридических наук
Логинов Василий Платонович

Ведущая организация: **Мордовский** **государственный**
университет
имени Н.П. Огарева

Защита состоится «18» октября 2007 года в 10.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 42008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «17» сентября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальности темы исследования обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с развитием местного самоуправления в современной России.

Коренные преобразования общественного и государственного строя, которые начались двадцать лет тому назад в Российской Федерации, возродили институт местного самоуправления. Следует отметить, что собственного опыта местного самоуправления и необходимой научной базы для становления и развития этого института на тот момент не было.

Поэтому нормотворческая и правоприменительная практика в сфере местного самоуправления значительно опережали развитие науки муниципального права.

Политический выбор одной из самых демократических моделей местного самоуправления был закреплен в Конституции РФ и в Федеральном законе от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – ФЗ 1995 года). Практика реализации общих принципов организации местного самоуправления, которые были закреплены в Конституции РФ и детализированы в ФЗ 1995 года, выявили их неэффективность в условиях переходного периода. Трудности политического и социально-экономического переустройства не дали возможности проявиться демократическому потенциалу конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. В не меньшей степени, этому способствовали укоренившиеся взгляды государственных служащих на опыт сверхцентрализованного государственного управления, сложившийся в советское время.

Принцип демократического централизма как один из главных принципов советского строительства на практике не оставлял места для децентрализованного управления и проявления самостоятельности на местах.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации , 1995, №3. Ст. 3506

Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления на первом этапе становления местного самоуправления не нашел всеобщего понимания в субъектах РФ и потребовал значительных усилий со стороны федеральных органов по его реализации.

Дальнейшее развитие принципа самостоятельности местного самоуправления совпадает с негативной практикой использования принципа самостоятельности в федеративном строительстве Российской Федерации того периода. Трактовка принципа самостоятельности как вседозволенности и полной независимости от государства породили серьезные проблемы в организации местного управления и самоуправления. С другой стороны органы государственной власти использовали этот принцип самостоятельности местного самоуправления как предлог для пассивного отношения к решению вопросов местного значения.

Эти и ряд других причин и обстоятельств потребовали пересмотра концептуальной основы организации местного самоуправления в Российской Федерации. Результатом этого пересмотра явился новый Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 №24-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (далее – ФЗ №131). Все это поставило перед наукой муниципального права актуальную задачу теоретического осмысления и обоснования изменений системы общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. О том, что эта задача еще далека от завершения, свидетельствует факт многочисленных изменений и поправок, которые внесены и продолжают вноситься в ФЗ №131.³

Степень научной разработанности темы исследования. Принципы местного самоуправления всегда в той или иной степени рассматривались авторами при анализе теорий, концепций и моделей организации местного

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. №40. Ст.3822

³ ³ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изменениями от 19 июня, 12 августа, 28, 29, 30 декабря 2004 г., 18 апреля, 29 июня, 21 июля, 12 октября, 27, 31 декабря 2005 г., 2, 15 февраля, 3 июня, 18, 25, 27 июля, 16 октября, 1, 4, 29 декабря 2006 г., 2 марта, 26 апреля, 10 мая, 15, 18 июня, 21 июля 2007 г.)

самоуправления, как в России, так и за рубежом. Они также были предметом анализа их исторического развития и в контексте их соотношения с принципами муниципального права.

В научной литературе имеются попытки теоретического осмысления различных аспектов правового закрепления принципов местного самоуправления. Это нашло свое отражение в работах С.А.Авакьяна, А.С.Автомова, Г.В.Барабашева, Н.С.Бондаря, В.И.Васильева, И.В.Выдрина, Г.А.Гаджиева, Е.В.Гриценко, Ю.А.Дмитриева, А.Р.Еремина, В.В.Еремяна, С.Д.Князева, Е.М.Ковешникова, А.Н.Кокотова, А.Н.Костюкова, М.А.Краснова, О.Е.Кутафина, Л.А.Нудненко, Н.В.Постового, В.В.Пылина, А.А.Сергеева, Ю.А.Тихомирова, В.Е.Чиркина, В.И.Фадеева, Г.Н.Чеботарева, К.Ф.Шеремета, Е.С.Шугриной и других советских и российских ученых.

Отдельные проблемы принципов государственного управления рассматривались такими учеными, представителями науки административного права, как: А.П.Алехин, Г.В.Атаманчук, Д.Н.Бахрах, И.Л.Бачило, К.С.Бельский, А.А.Кармолицкий, Ю.М.Козлов, А.Ф.Ноздрачев, М.И.Пискотин, И.А.Полянский, Д.Д.Цабрия и другие.

Следует отметить, что специальное исследование правовых аспектов принципов местного самоуправления и проблем их реализации в современных условиях Российской Федерации, предпринято в кандидатской диссертации В.А.Бесединой в 2004 году. В своем исследовании, автор поставила иную цель и задачи чем в настоящем исследовании и сосредоточила основное внимание на отдельных принципах местного самоуправления как социальной системы и локальной правовой системы. За прошедшие годы внесено значительное количество поправок и изменений в федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации, накоплен определенный опыт реализации ФЗ №131, что позволяет утверждать об отсутствии комплексного специального исследования процесса формирования и закрепления современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации.

Цель и задачи исследования. Целью настоящего диссертационного исследования является формулирование понятия общих принципов местного самоуправления, выявление особенностей становления и развития современных принципов местного самоуправления, а также их закрепление в правовой системе Российской Федерации.

Для достижения указанной цели в диссертационной работе были поставлены следующие задачи:

- сформулировать научное понятие общих принципов местного самоуправления;
- определить соотношение принципов государственного управления с принципами местного самоуправления;
- исследовать процесс становления и развития современных принципов местного самоуправления в Российской Федерации;
- выявить тенденции изменения принципов местного самоуправления в зарубежных странах;
- определить степень влияния международных правовых актов на закрепление принципов местного самоуправления в нормативных правовых актах Российской Федерации;
- исследовать закрепление принципов местного самоуправления в Конституции Российской Федерации, федеральном законодательстве и других федеральных нормативных правовых актах;
- выявить проблемы закрепления принципов местного самоуправления в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах;
- проанализировать и теоретически осмыслить проблемы правореализационной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации принципов местного самоуправления;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию закрепления в нормативных правовых актах принципов местного самоуправления.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются нормативные правовые акты и правореализационная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, в которых закрепляются и реализуются принципы местного самоуправления.

Предметом исследования является формирование и закрепление современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области конституционного, административного и муниципального права, теории государственного управления.

В теоретическую базу исследования включены труды известных русских ученых, посвященные проблемам местного самоуправления, дореволюционного периода: В.П.Безобразова, Л.А.Велихова, А.Д.Градовского, Н.М.Коркунова, Н.И.Лазаревского, И.А.Покровского и Б.Н.Чичерина. В работе использованы труды советских и современных российских ученых, таких как: И.А.Азовкин, А.А.Аскеров, Г.В.Барабашев, В.А.Баранчиков, А.А.Безуглов, Н.С.Бондарь, В.И.Васильев, И.В.Выдрин, Б.Н.Габричидзе, В.В.Еремян, А.Н.Кокотов, А.Н.Костюков, М.А.Краснов, В.А.Кряжков, О.Е.Кутафин, В.С.Мокрый, Л.А.Нудненко, И.И.Овчинников, В.А.Пертцик, М.И.Пискотин, Н.В.Постовой, Н.С.Тимофеев, Ю.А.Тихомиров, В.И.Фадеев, К.Ф.Шеремет, Е.С.Шугрина и другие.

Методологическая основа исследования. Для достижения поставленной цели были использованы современные методы познания, используемые юридической наукой. В работе применялись общенаучные (анализ и синтез, системно-структурный метод), специальные (социологический и статистический методы) и частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой) методы исследования, что позволило всесторонне исследовать заявленную тему и сделать соответствующие обобщения и выводы.

Нормативно-правовая и эмпирическая база исследования. Нормативно-правовой базой данного исследования послужили общепризнанные принципы и

нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, международные правовые акты, в частности Европейская Хартия местного самоуправления, Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, ФЗ №131, другие федеральные законы, федеральные подзаконные нормативные правовые акты, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации, уставы и иные правовые акты муниципальных образований.

В связи с предметом исследования рассматривались отдельные нормативные правовые акты зарубежных государств и решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Эмпирической базой исследования является правореализационная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления на примере Республики Татарстан.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые проведен комплексный анализ формирования и закрепления современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации.

Автором дано понятие общих принципов местного самоуправления и выявлено их соотношение с принципами государственного управления. Проведено исследование становления и развития современных принципов местного самоуправления в Российской Федерации и выявлены тенденции развития принципов местного самоуправления в зарубежных странах.

В рамках проведенного исследования, автор обосновывает необходимость формулирования и закрепления нового общего принципа местного самоуправления – принципа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и выполнении отдельных государственных полномочий.

В работе предпринято комплексное исследование теоретических и практических проблем, возникающих в процессе закрепления современных принципов местного самоуправления в правовой системе Российской

Федерации. Автор обосновывает необходимость нормативно-правового закрепления принципа сочетания централизации и децентрализации как основного принципа организационной основы местного самоуправления, в котором находят свое воплощение общие конституционные принципы: принцип самостоятельности местного самоуправления и принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и выполнении отдельных государственных полномочий.

В работе выявлены факторы, существенным образом влияющие на реализацию принципов местного самоуправления в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Среди этих факторов, автор особо выделяет уровень правовой культуры государственных и муниципальных служащих при осуществлении нормотворческой и правоприменительной деятельности и предлагает формы и методы его повышения.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Принципы местного самоуправления составляют сущность явления и в тоже время могут рассматриваться с точки зрения субъективного отношения к организации поведения различных субъектов в процессе достижения определенных результатов. Не отрицая возможности анализа принципов местного самоуправления как элементов сущности местного самоуправления, автор считает, что современные принципы местного самоуправления – это определенные идеи, которые выдвигаются (формулируются) политическими субъектами и получают свое нормативное правовое закрепление. Современные принципы местного самоуправления это отражение политического выбора определенной модели развития местного самоуправления в России.

За достаточно короткий исторический период развития российской государственности и становления гражданского общества, начиная с 1993 года, произошли значительные изменения в концептуальных подходах к модели

организации местного самоуправления. Фактически сформировалась дуалистическая модель местного самоуправления. Соответственно, произошли изменения в системе принципов местного самоуправления.

2. Конституция Российской Федерации текстуально прямо закрепила только один общий принцип местного самоуправления. Таким принципом является самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий. Вместе с тем из системного толкования положений Конституции РФ можно вывести и другой общий принцип местного самоуправления. Таким принципом, по мнению автора, является принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

Конституция Российской Федерации содержит вполне определенные положения, которые позволяют на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, осуществить необходимое правовое закрепление всех аспектов принципа взаимодействия местного самоуправления с государством, без специального изменения или дополнения Конституции РФ.

3. Все другие принципы местного самоуправления являются производными от этих общих принципов, закрепленных в Конституции РФ. В отличие от существующих классификаций в работе предлагается делить принципы местного самоуправления на общие и специальные.

Общие принципы проявляются во всех сферах местного самоуправления и конкретизируются в специальных принципах. Так, например, общий принцип самостоятельности распространяется на все основы местного самоуправления и проявляется как правовая, организационная, экономическая и финансовая самостоятельность в решении вопросов местного значения. В свою очередь это проявление общего принципа в различных сферах местного самоуправления конкретизируется в специальных принципах.

4. Принципы государственного управления первичны по отношению к принципам местного самоуправления, охватывая своим действием и государственное и муниципальное управление.

Вопросы местного значения всегда были и будут объектом управления для органов государственной власти. Государство не может снять с себя ответственность за решение вопросов местного значения.

В системе принципов государственного управления и принципов местного самоуправления особое место занимает важнейший организационный принцип – это принцип сочетания централизации и децентрализации. Централизация, также как и децентрализация, должна иметь государственные гарантии и необходимое правовое обеспечение.

5. В зарубежных странах принципы местного самоуправления не представляют собой застывшую догму и достаточно мобильно изменяются в соответствии с развитием общества и государства. Тенденциями развития современных принципов местного самоуправления в зарубежных странах следует считать, взаимопроникновение идей или принципов из различных теорий и моделей местного самоуправления и универсализацию принципов местного самоуправления на базе международно-правовых актов.

6. При анализе федерального отраслевого законодательства и федеральных подзаконных нормативных правовых актов на предмет их соответствия общим принципам местного самоуправления выявляются отступления от провозглашенного конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. Это явление, по мнению автора, объясняется тем, что такими нормативными правовыми актами восполняется отсутствие надлежащей правовой регламентации принципа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий..

7. Исследование проблемы совпадения объема (перечня) принципов в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов и в

муниципальных правовых актах приводит к следующему выводу. Как правило, изменение перечня принципов, установленных федеральным законодательством, отражает различия в концептуальных подходах к местному самоуправлению в данном субъекте РФ. В некоторых субъектах РФ просматривается тенденция еще большего усиления государственного влияния на органы местного самоуправления. Это осуществляется, как на уровне законов субъектов РФ, в том числе путем расширения перечня переданных государственных полномочий со стороны субъекта РФ, так и на уровне региональных подзаконных нормативных правовых актов.

По мнению автора, усиление государственного влияния на развитие местного самоуправления не соответствует конституционной модели и является вынужденной, но необходимой временной мерой на период его становления.

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в возможности использования материалов и выводов диссертации в процессе преподавания курсов и спецкурсов: «Теория государства и права», «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Муниципальное право», а также в практической деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. Теоретические положения, изложенные в диссертации, могут быть использованы при разработке и совершенствовании законодательства Республики Татарстан.

Основные положения данной работы призваны расширить теоретические представления юридической науки по вопросам оптимизации закрепления принципов местного самоуправления в правовой системе Российской Федерации. Содержащиеся в диссертации выводы могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях для изучения отдельных аспектов заявленной темы.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного

образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина», где проведено ее рецензирование и обсуждение. Основные положения, выводы и рекомендации диссертации нашли отражение в опубликованных статьях и тезисах научно-практических конференций.

Структура диссертации определяется целью исследования. Работа состоит из введения, 2 глав, включающих 8 параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, устанавливается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, формулируется научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, показана теоретическая и практическая значимость полученных выводов.

Первая глава «Понятие и развитие принципов местного самоуправления» включает в себя четыре параграфа и посвящена определению понятия принципов местного самоуправления и их соотношению с принципами государственного управления. В этой главе проведен анализ становления и развития современных принципов местного самоуправления с учетом зарубежного опыта.

В первом параграфе на основе анализа различных точек зрения по вопросу общего понятия принципов и принципов местного самоуправления в работе выделяются два основных подхода к определению этого понятия.

Первый подход определяет принцип как основу, первоначало, элемент сущности, то есть, нечто объективное, имманентно присущее предмету или

явлению. Задача исследователя в этом случае сводится к выявлению этих объективных принципов выражающих сущность предмета или явления.

Применительно к принципам местного самоуправления такой подход предполагает наличие объективных принципов организации местного самоуправления, которые в известной мере независимы от воли и усмотрения, как исследователя, так и законодателя. Законодатель может более или менее адекватно закреплять в нормах права эти объективные принципы. Равно как теоретические конструкции различных ученых могут с той или иной степенью полноты приближаться к раскрытию всех объективных принципов организации местного самоуправления.

В работе исследованы аргументы как за, так и против такого подхода. Не отрицая возможность научного поиска таких объективных принципов организации местного самоуправления, автор обращает внимание на достаточно большое разнообразие теорий, концепций и моделей местного самоуправления, которые существуют или существовали в мировой практике. Все эти теории, концепции и модели строятся на различных принципах организации местного самоуправления, либо одноименные принципы имеют разное содержание. Например, принцип самостоятельности местного самоуправления в отношениях с государственной властью в государственной теории местного самоуправления сильно отличается от одноименного принципа в общественной теории местного самоуправления.

Также отмечается, что в ряде исследований принципы в объективном смысле часто употребляются как синонимы закономерностям, основам, требованиям, первоначалам и т.д. В других исследованиях принципы организации местного самоуправления либо неразрывно связывают с природой местного самоуправления, либо с требованиями объективных закономерностей и тенденций развития местной власти. На взгляд автора эти подходы также вполне приемлемы, но при условии, что сущностные признаки (свойства), объективные закономерности и тенденции развития местного управления и местного самоуправления, не отождествляются с принципами.

Второй подход определяет принцип как руководящую идею или исходное положение какого-либо учения (организации, деятельности). В данном подходе на первый план выходит субъективный фактор. Набор принципов, которыми руководствуется один субъект деятельности, может диаметрально отличаться от набора принципов, которыми руководствуется другой субъект осуществляющий аналогичную деятельность.

В работе отмечается, что сторонники такого подхода также достаточно часто и без необходимого обоснования рассматривают принципы как синонимы таких понятий как: цели, ориентиры, направления, руководящие идеи и т.д.

Принципы местного самоуправления в субъективном смысле определяются политическим выбором общей теории и модели местного самоуправления. Еще одна проблема, которая отмечается автором, при анализе второго подхода, это возможность менять принципы.

Несмотря на определенные трудности в поиске закономерностей становления и развития принципов местного самоуправления в субъективном плане, автор делает вывод, что критерием эффективности применяемых принципов, в конечном счете, является практика. Анализ частоты совпадения принципов, которыми руководствовались субъекты, добившиеся успехов в своей деятельности и, частоты совпадения принципов, которыми руководствовались субъекты, получившие отрицательные результаты деятельности, позволяет выявить определённые закономерности.

Общие принципы организации местного самоуправления это, принципы, которые получили всеобщее признание, как в отечественной, так и в мировой практике организации местного самоуправления. Общие принципы местного самоуправления распространяются на любых субъектов деятельности, независимо от их видовых или индивидуальных особенностей.

Закрепление принципов местного самоуправления в нормативных правовых актах высокого уровня в определенной мере должно свидетельствовать об общепризнанном характере закрепленных принципов, хотя это само по себе еще не факт. Как показывает практика применения

федерального закона 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», эти «общие» принципы, не привели к созданию работоспособного местного самоуправления в Российской Федерации.

Закрепление принципов местного самоуправления в международных правовых актах, в законодательстве и других нормативных правовых актах придает им характер общеобязательных требований. Достаточно часто принципы местного самоуправления формулируются в нормах права как прямые запреты на какие-либо действия. Так, например, статья 18 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 №24-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает принципы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления следующим образом: «Перечень вопросов местного значения **не может быть** изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон». Или: «Федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации **не могут** содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов»

При анализе проблемы классификации принципов местного самоуправления в работе делается вывод, что Конституция РФ текстуально прямо закрепила только один общий принцип местного самоуправления. Таким принципом является самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий. Вместе с тем из системного толкования положений Конституции РФ можно вывести и другой общий принцип местного самоуправления. Таким принципом, по мнению автора, является принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий. Все другие принципы местного самоуправления являются производными от этих общих принципов. Поэтому, в работе предлагается делить принципы местного самоуправления на общие и специальные.

Общие принципы распространяются на все сферы местного самоуправления и конкретизируются в специальных принципах. Так, общий принцип самостоятельности проявляется в основных сферах местного самоуправления как правовая, организационная, экономическая и финансовая самостоятельность в решении вопросов местного значения. Это проявление общего принципа в различных сферах местного самоуправления конкретизируется в специальных принципах. Например, если проанализировать такие специальные принципы экономической основы местного самоуправления как: признание и защита муниципальной собственности наравне с другими формами собственности; самостоятельность управления органами местного самоуправления муниципальной собственностью; самостоятельность в установлении и исполнении местного бюджета; обязательность наличия местного бюджета муниципального образования и т.д., то становится очевидным, что это детализация общего конституционного принципа самостоятельности.

Общие принципы местного самоуправления неразрывно связаны с такими конституционными принципами как: соблюдение прав и свобод человека и гражданина; законность организации и деятельности местного самоуправления; ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством, физическими и юридическими лицами; гласность местного самоуправления.

В работе отмечается, что взаимодействие и сотрудничество федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики отнесено к принципам государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации.⁴

⁴ См.: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1999 г. №1370 // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, №42, ст.5011»

Во **втором параграфе** этой главы анализируется соотношение принципов местного государственного управления и местного самоуправления

Диссертант на основе анализа понятия и видов принципов государственного управления делает вывод, что принципы государственного управления первичны по отношению к принципам местного самоуправления.

Принципы государственного управления охватывают своим действием и государственное и муниципальное управление жизнедеятельностью муниципальных образований.

Вопросы местного значения всегда были и будут объектом управления для органов государственной власти. Государство не может снять с себя ответственность за решение вопросов местного значения.

С точки зрения автора, попытка разорвать единый объект управления, является методологической ошибкой при конструировании местного самоуправления в Российской Федерации. Признание единства объекта управления означает признание необходимости участия всех субъектов управления в решении вопросов местного значения. В свою очередь, органы местного самоуправления в не меньшей степени отвечают за участие в решении общегосударственных задач и задач субъектов Российской Федерации.

В работе исследованы принципы советского строительства как историческая разновидность принципов местного государственного управления. Отмечается, что наиболее критикуемым принципом советского строительства является принцип демократического централизма. Принцип демократического централизма формально провозглашал определенную самостоятельность местных Советов, но на практике это не соблюдалось. Недостатки сверхцентрализации, по мнению автора, наложили негативный отпечаток на все попытки сформулировать принцип, связанный с этой проблемой. В работе обосновывается, что среди принципов государственного управления и принципов местного самоуправления необходимо выделять принцип сочетания централизации и децентрализации. Централизация, также как и

децентрализация, должны иметь необходимые гарантии и правовое обеспечение.

В третьем параграфе рассматриваются становление и развитие современных принципов местного самоуправления.

В работе отмечается, что история развития принципов местного самоуправления исследованы достаточно полно при анализе становления и развития местного самоуправления в дореволюционной России. Не менее обстоятельно проанализировано становление и развитие местного управления в период становления и развития советской власти. Предпринимались попытки анализа эволюции местного управления в перестроечный период. Но, по мнению автора, наибольший интерес представляет анализ опыта формулирования, правового закрепления и применения принципов местного самоуправления в период с 1993 года по октябрь 2003 года. То есть, от принятия Конституции РФ 1993 года до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 №24-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В работе проведен анализ истории борьбы мнений при формулировании принципов местного самоуправления в Конституции РФ, Федеральном законе от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ФЗ № 131. Этот анализ позволил расширить представления о существовавших альтернативных вариантах системы принципов местного самоуправления и мотивах отказа от принципов местного самоуправления заложенных в ФЗ 1995 года. Тем более что оба федеральных закона базируются на одном тексте Конституции РФ.

В четвертом параграфе исследуется зарубежный опыт формирования принципов местного самоуправления.

В специальных исследованиях местного самоуправления в зарубежных странах отмечается, что оно имеет богатые исторические традиции, но находится в постоянном развитии. Поэтому, в работе предпринята попытка рассмотреть общие тенденции изменения принципов местного самоуправления в

зарубежных странах. Автор отмечает, что принципы местного самоуправления в зарубежных странах не представляют собой застывшую догму, и они достаточно мобильно изменяются в соответствии с развитием общества и государства. Второй тенденцией следует считать, взаимопроникновение идей или принципов из различных теорий и моделей местного самоуправления. Так, например, трудно говорить о чисто континентальной или англо-саксонской модели. Третья тенденция, это универсализация принципов местного самоуправления на базе международно-правовых актов.

Во второй главе «**Закрепление принципов местного самоуправления в современной правовой системе Российской Федерации**», состоящей из четырех параграфов, анализируется роль международных правовых актов, федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, других нормативных правовых актов в закреплении принципов местного самоуправления. В этой главе также рассматриваются проблемы правореализационной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по применению принципов местного самоуправления.

Главное внимание **первого параграфа** направлено на определение степени имплементации международных правовых актов, содержащих принципы местного самоуправления в современные нормативные правовые акты Российской Федерации.

Основным международным правовым актом, закрепляющим принципы местного самоуправления, является Европейская хартия местного самоуправления. В работе анализируются её положения на предмет их имплементации в правовую систему Российской Федерации. Отмечается, что нормативные правовые акты в Российской Федерации в основном воспроизводят большинство принципов Европейской Хартии. Тем не менее, уровень детализации некоторых ее важных принципов не позволяет реализовать эти формально закрепленные принципы в практике деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В работе особо подчеркивается, что наибольшие проблемы в нормативно-правовом закреплении

и реализации вызывает принцип соответствия материально-финансовых ресурсов полномочиям органов местного самоуправления.

Во **втором параграфе** исследована роль федеральных нормативных правовых актов в закреплении принципов местного самоуправления

В работе исследовано понятие общих принципов местного самоуправления, которые закреплены Конституцией РФ. Отмечается, что в Конституции РФ прямо не провозглашается принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Акцент сделан на общем принципе самостоятельности местного самоуправления, что в теории и на практике, на первых этапах становления местного самоуправления в России трактовалось как полная независимость органов местного самоуправления от государства.

В условиях становления местного самоуправления как нового института гражданского общества, который не имеет пока прочной финансово-экономической базы, кадрового обеспечения и устоявшейся практики деятельности, обосновывается необходимость перенести акцент с принципа самостоятельности на принцип взаимодействия.

Конституция Российской Федерации содержит вполне определенные положения, которые позволяют на уровне федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, осуществить необходимое правовое закрепление всех аспектов принципа взаимодействия местного самоуправления с государством, без специального изменения или дополнения Конституции РФ.

В работе исследовано, какие и в какой степени общие конституционные принципы местного самоуправления, получили свое развитие в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 №24-ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Особо подчеркивается тот факт, что в отличие от ФЗ 1995 года, ФЗ №131 не содержит понятия и перечня принципов местного самоуправления. В преамбуле ФЗ №131 только провозглашается, что настоящий Федеральный

закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации.

На основе проведенного сравнительного анализа обосновывается положение, что в ФЗ №131 предпринята попытка не только развития принципов местного самоуправления, заложенных в ФЗ 1995 года.

По мнению автора, скорее всего надо вести речь об изменениях в системе принципов местного самоуправления. Часть принципов ФЗ 1995 года, безусловно, вошли в перечень принципов ФЗ №131, так как они прямо вытекают из требований Конституции РФ. Однако вхождение части принципов ФЗ 1995 года в перечень современных принципов местного самоуправления не означает сохранения их в неизменном виде. В работе делается вывод, что проблема системности принципов местного самоуправления заслуживает самостоятельного анализа, а набор современных принципов местного самоуправления не создает взаимосвязанную и самодостаточную систему. Предлагается ввести в эту систему как минимум еще один общий принцип. Это - принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

В свою очередь общий принцип взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий раскрывается в других специальных принципах. По мнению автора, он раскрывается в таких специальных принципах, как: принцип субсидиарности, принцип взаимной ответственности, принцип приоритета и учета государственных интересов, принцип государственной защиты и гарантии местного самоуправления. Все эти принципы развивают общий принцип взаимодействия государства и местного самоуправления.

Принципы ФЗ №131, на взгляд автора, не вступают в прямое противоречие с конституционными принципами, но отмечается известное смещение акцентов

в содержании общих принципов. Федеральный закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ (в ред. от 02.03.2007 №24-ФЗ) усиливает государственное влияние на организацию местного самоуправления в сравнении с ФЗ 1995 года. Этот взгляд подтверждается отсутствием решений Конституционного Суда РФ о признании неконституционными принципов, закрепленных в ФЗ №131. Вместе с тем, отдельные положения ФЗ № 131, которые чрезмерно детализируют организацию местного самоуправления, ещё могут быть предметом проверки на соответствие конституционному принципу самостоятельности. В частности, в специальной литературе, уже обращалось внимание на ограничение самостоятельности населения муниципального образования в определении структуры органов местного самоуправления.⁵

В работе исследована ещё одна проблема. Это проблема соответствия норм отраслевого законодательства общим принципам местного самоуправления, провозглашенных в Конституции РФ и ФЗ №131. На взгляд автора, нормы административного, финансового, земельного и другого законодательства не всегда соотносятся с общими принципами местного самоуправления. В работе приводятся примеры чрезмерного ограничения самостоятельности органов местного самоуправления нормами отраслевого законодательства.

При анализе подзаконных нормативных правовых актов на предмет их соответствия общим принципам местного самоуправления выявляются ещё большие отступления от провозглашенного конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления. В работе обосновывается, что подзаконными нормативными правовыми актами восполняется отсутствие надлежащей правовой регламентации принципа взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий.

⁵ См.: Соболева Л.Б. Исполнительные органы местного самоуправления в Российской Федерации: особенности правовой природы и статуса. Автореф. диссер. на соиск. учен. степени канд. юрид. наук. М.2006. С.23

В третьем параграфе анализируются проблемы закрепления принципов местного самоуправления в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах

Анализ федерального законодательства показывает, что происходит усиление влияния федеральных органов государственной власти на формирование общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Вместе с тем, в работе отмечается, что существует проблема соответствия концептуальной основы местного самоуправления закреплённой в нормативных правовых актах федерального уровня и субъектов РФ. Но, даже в случае полного соответствия концептуальной основы встречается своеобразная трактовка отдельных принципов местного самоуправления в различных субъектах РФ.

Исследование проблемы совпадения объема (перечня) принципов в федеральном законодательстве, законодательстве субъектов и в муниципальных правовых актах приводит к следующему выводу. Как правило, изменение перечня принципов, установленных федеральным законодательством, отражает различия в концептуальных подходах к местному самоуправлению в данном субъекте РФ. Так, в некоторых субъектах РФ просматривается тенденция еще большего усиления государственного влияния на органы местного самоуправления. Это осуществляется, как на уровне законов субъектов РФ, в том числе путем расширения перечня переданных государственных полномочий со стороны субъекта РФ, так и на уровне региональных подзаконных нормативных правовых актов.

По мнению автора, усиление государственного влияния на развитие местного самоуправления вынужденная, но необходимая временная мера на период его становления.

Диссертантом анализируются проблемы юридической техники при закреплении принципов местного самоуправления в нормативных правовых актах субъектов РФ и в муниципальных правовых актах. Отмечается, что невысокий уровень юридической техники в законодательстве некоторых

субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах оказывает негативное влияние на формулирование в них общих конституционных принципов местного самоуправления.

В **четвертом параграфе** рассматриваются проблемы реализации принципов местного самоуправления в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления

Правореализационная деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления начинается с правовой культуры государственных и муниципальных служащих. Знание, умение и опыт применения норм права, в которых закрепляются принципы местного самоуправления, определяют реальный уровень местного самоуправления. В работе исследованы основные формы и методы повышения правовой культуры государственных и муниципальных служащих на примере Республики Татарстан. По мнению автора, заслуживает изучения опыт улучшения нормотворческой деятельности органов местного самоуправления в Республике Татарстан. На первом этапе проводилось правовое обучение представителей Министерства юстиции Республики Татарстан в муниципальных районах, непосредственно работающих с органами местного самоуправления. На втором этапе, представители Министерства юстиции в муниципальных районах, проводили обучение основам нормотворчества муниципальных служащих и депутатов представительных органов муниципальных образований. В процессе обучения делался акцент на необходимость соответствия нормативных правовых муниципальных актов в первую очередь принципам местного самоуправления закрепленным в Конституции РФ, федеральном и региональном законодательстве.

Другим направлением реализации принципов местного самоуправления, является государственный контроль над исполнением федерального и регионального законодательства не только на предмет его нарушения, но и на предмет полноты и системности реализации принципов местного самоуправления. В Республике Татарстан это достигается за счет введения

системы индикативного управления, которая основана на системе принципов местного самоуправления. Республика Татарстан участвует в софинансировании только тех проектов, которые отвечают принципам местного самоуправления.

В **заключении** в обобщенном виде сформулированы основные выводы и предложения, вытекающие из проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Хабибуллин А.Р. Самостоятельность и взаимодействие - общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации /А.Р. Хабибуллин // Юрист. -2007. - №9. – С. 57- 60. (0,4 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

1. Хабибуллин А.Р. Сочетание централизации и децентрализации как принцип местного самоуправления /А.Р. Хабибуллин // Вестник экономики, права и социологии. – 2007. - № 3. – С. 45-50. (0,3 п.л.).

2. Хабибуллин А.Р. Взаимодействие органов центральной власти и местного самоуправления в сфере образования /А.Р. Хабибуллин// Образовательная политика. – 2007. - №9. – С. 22-25. (0,2 п.л.).